

## التنظيم القانوني للبناء على العقار الفلاحي

### بوربعة كتو لامية

طالبة سنة ثالثة دكتوراه جامعة مولود معمري تيزي وزو

#### مقدمة:

يلعب العقار الفلاحي دورا هاما في تحقيق الأمن الغذائي للدولة وذلك بما يوفره من منتجات زراعية مختلفة تساعد إلى حد كبير على تحقيق الاكتفاء الذاتي<sup>1</sup> في المجال الغذائي وتقليل فاتورة الاستيراد الباهظة بالعملة الصعبة، ولهذا حرص القانون على حماية هذا العقار بنصوص قانونية وتنظيمية صارمة تمنع البناء على هذا الوعاء و تكفل المحافظة عليه لاستعماله في الأغراض الزراعية البحتة وهذا في إطار ضمان الدولة للاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها للأجيال القادمة<sup>2</sup>. غير أنه في بعض الأحيان وتحت ظروف قاهرة تدعو الحاجة إلى إقامة بنايات فوق ذلك العقار ، لوجود مصلحة جدية بالرعاية مما جعل المشرع يولي هذه المسألة أهمية كبيرة وينظمها من جميع جوانبها ، غير أنه تثار أحيانا بعض التساؤلات تتعلق بمدى كفاية الحماية المقررة للأراضي

1- "على الرغم من أن الحصيصة الإنتاجية للحبوب لسنة 2011 تقدر 31.96 ٪ وهي نسبة ضعيفة لا تعبر عن الأمن الغذائي... كما تدل على أن أكثر من 67 ٪ من احتياجاتنا الغذائية من الحبوب تعتمد على الاستيراد..." نقلا عن مزريق عاشور و أعميش عائشة: الرشادة الزراعية كآلية لتحقيق الأمن الغذائي والتنمية الزراعية المستدامة في الجزائر، أعمال الملتقى الدولي حول: القطاع الفلاحي ومتطلبات تحقيق الأمن الغذائي بالدول العربية، جامعة المدية ، 28-29 أكتوبر 2014، ص430.

2- المادة 19فقرة 01 من دستور 2016.

الفلاحية وبمدى فعالية النصوص القانونية لوقف مختلف أشكال التعدي وتحويل هذه الأراضي عن وجهتها الأساسية.

لقد منع المشرع الجزائري البناء غير الشرعي أو ما يصطلح عليه بالبناء الفوضوي فوق العقارات الفلاحية بموجب أحكام الدستور و القانون رقم 10-03 المحدد لشروط و كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملك الخاصة للدولة ومجموع النصوص القانونية الأخرى المنظمة للعقار الفلاحي لاسيما قانوني التوجيه الفلاحي والتوجيه العقاري و جرمه.(المبحث الأول)

ولكن نجد في كثير من الأحيان أنه تقام مبان ومنشآت تكون مرخصة وشرعية على أراضي ذات قيمة فلاحية عالية الخصوبة كما هو الحال بالنسبة للمشاريع التي تقيمها الدولة من سكنات ومرافق عمومية لها بالتأكيد نفع بتحسين حياة المواطنين ولكن لها بالغ التأثير على النهوض بالقطاع الفلاحي وتحقيق التنمية الاقتصادية. كل هذا دون إغفال مسالة الترخيص للمستثمرين الفلاحيين بإقامة سكنات في مستثمراتهم الفلاحية(المبحث الثاني).

#### المبحث الأول: منع البناء على الأراضي الفلاحية:

لقد حمى المشرع الجزائري العقار الفلاحي من جميع أشكال الاستنزاف بما فيها البناء وذلك باستصداره مجموعة من النصوص القانونية (المطلب الأول) وتهدف في مجملها إلى خلق التوازن بين المساحات المخصصة للفلاحة التي تنتج بتدخل الإنسان خلال مدة معينة إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو

يستهلك في الصناعة<sup>1</sup> ، وخلق توازن والمساحات المخصصة للبناء والتشييد مهما كان غرضه صناعيا أو سكنيا أو تجهيزيا<sup>2</sup>(المطلب الثاني).

### المطلب الأول: نطاق المنع-البناء غير الشرعي-

منع المشرع الجزائري البناء على الأراضي الفلاحية بنصوص قانونية عديدة، ولكن الواقع اليومي أفرز تعديلات عديدة على هذا القطاع أدت إلى نشوء ما يسمى بالبناء غير الشرعي أو الفوضوي ، هذه الظاهرة وان طغت في السنوات الأخيرة على عموم المناطق الفلاحية المعروفة على مستوى الإقليم الجزائري، إلا أن لها أسباب تاريخية تتلخص في تعدد النظم التي تسيير العقار الفلاحي بعد الاستقلال، ابتداء من نظام التسيير الذاتي مرورا بتطبيق نظام الثورة الزراعية إلى غاية وضع نظام المستثمرات الفلاحية في سنة 1989، كما أن لهذه الظاهرة أيضا أسباب اجتماعية تكمن بالأساس في أزمة السكن التي يعاني منها المواطنون.

### 1- تعريف البناء غير الشرعي على الأراضي الفلاحية:

لم يعرف المشرع الجزائري ظاهرة البناء غير الشرعي على الأراضي الفلاحية، وليس هناك أيضا تعريف للبناء الفوضوي<sup>1</sup> ولم يستعمل هذا المصطلح في النصوص القانونية، وإنما استعمل مصطلح البناء غير المشروع تعبيراً عن

---

3- المادة 04 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18-11-1990 المتضمن التوجيه العقاري معدل ومتمم.

4- المادة 01 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير معدل ومتمم.

البناء الفوضوي<sup>2</sup>. وغالبية التعريفات التي جاءت في هذا الموضوع تعد تعريفات فقهية مختلفة ومتباينة تباين الزوايا التي ينظر منها أصحابها للظاهرة. ولكن نجد من بين التعريفات الشاملة للموضوع من يقصد بالبناء الفوضوي: "تلك الآفة المتعددة الجوانب المتنامية والمتكاثرة في بعدها الزمني و المتأتية نتيجة تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة العمرانية بتشويه النسيج العمراني وتعييبه بسبب مخالفة أحكام قانون البناء والتعمير ، وذلك في الشروع بانجاز الأشغال والبناء دون الحصول المسبق على رخصة البناء أو مخالفة قواعد رخصة البناء بعد الحصول عليها ، مما يترتب عنها عدم مطابقة الأشغال المنجزة مع المخططات التقنية المصادق عليها من قبل المصالح التقنية المعنية واستهلاك الآجال القانونية مع عدم إتمام الأشغال، وبقاء البناية في شكل ورشة مفتوحة ودائمة لسنوات طوال"<sup>3</sup>

5- بالرجوع إلى قوانين البناء والتعمير والقوانين المنظمة للأراضي الفلاحية مهما كان نوعها تابعة للدولة أو أملاك خاصة لا نجد أي نص تشريعي أو تنظيمي يتطرق إلى مصطلح البناء الفوضوي.

6- تم توظيف تسمية البناء غير المشروع تعبيراً عن البناء الفوضوي في التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 13-08-1985 والتي جاءت بعنوان معالجة البناء غير المشروع. انظر كمال تكواشت: الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر 2008-2009، ص 06.

7- حامد الشريف: المشكلات العملية في جريمة البناء دون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، مصر 1994، ص 29.

وبمقاربة فكرة البناء غير الشرعي بصفة عامة وفكرته على الأراضي الفلاحية نستنتج بأنه كل بناء لا يتوافق وخصوصيات القواعد المنظمة لاستغلال الأراضي الفلاحية مهما كان نوعها و من شأنه التأثير على إنتاجية و مردودية هذه الأراضي في سبيل تحقيق الاكتفاء الذاتي و تحقيق التنمية الاقتصادية.

## 2- أشكال البناء غير الشرعي:

من خلال محاولة التعريف بالبناء الفوضوي على الأراضي الفلاحية يتبين أن المعيار المشترك لاعتبار البناء فوضويا هو مخالفته للقوانين التي تنظم الأراضي الفلاحية بالدرجة الأولى والنصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة و التعمير ، ولكن هذا لا ينفي وجود أشكال متعددة لهذه البناءات الفوضوية فمنها الصلبة، ومنها القصدية.

أ/البناء غير الشرعي الصلب: يحتل هذا النوع من البناء المرتبة الأولى في قائمة البناءات الفوضوية واقتربها من البناءات القانونية بسبب أن مواد بنائها تتشكل من مواد صلبة تتمثل في الخرسانة والقرميد<sup>1</sup>، ولكن الاختلاف الموجود بينها وبين البناءات القانونية هو أن الأولى لا تملك رخص البناء ولا رخص التجزئة ولا حتى

---

8- "...مغنية محاصرة بهذا النوع من البناءات، كما أن هذه المساكن ليست قصدية... وإنما شيدت بمواد البناء المعروفة من اسمنت وحديد وربما واجر وهو الأمر الذي من شأنه أن يطيل عمر هذه الأحياء... هي بنايات شيدت بطريقة غير شرعية سواء على أراضي خاصة أو عمومية أو أملاك الدولة بدون ترخيص... ولا تخض لشروط التعمير... هذا وقد أحصت مصلحة التوجيه العقاري خلال السنوات الثلاث الأخيرة أكثر من 5000 بناية غير شرعية... على مستوى بلدية مغنية تقيلا عن : 200 هكتار من المساحات الفلاحية تحولت إلى البناء بمغنية : سماسة العقار يستولون على الأراضي ويلهبون الأسعار، مرجع سابق.

مخططات التقنية مصادق عليها لأنها مبنية على أراض فلاحية غير مرخص البناء عليها.

**ب/البناء غير الشرعي القصديري:** هي تلك البناءات غير الشرعية المخالفة لقوانين التعمير وكذا القوانين المنظمة لاستغلال الأراضي الفلاحية، المتميزة بجدران و أسقف وهياكل تتشكل أساسا من مواد مسترجعة أهمها مادة القصدير على أن تكون في بعض الحالات مختلطة بين القصدير و مواد البناء الصلبة.<sup>1</sup>

**المطلب الثاني: الأساس القانوني لمنع البناء على الأراضي الفلاحية:**

لقد كان المشرع الجزائري حازما وحاسما بشأن منع البناءات غير الشرعية على الأراضي الفلاحية حيث وضع نصوصا قانونية عديدة لكنها متفرقة، نجد بعضا منها في الدستور وابعض الآخر في قانون التوجيه العقاري والبعض الآخر في قانون التهيئة والتعمير والبعض الآخر في قانون التوجيه الفلاحي وكذا قانون تحديد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة لأملاك الدولة وغيرها من النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير والفلاحة، إلا أن جميعها ينصب في إطار تحسين الأمن الغذائي للبلاد ودفع قطاع الفلاحة للمساهمة في التنمية الاقتصادية.<sup>2</sup>

### الفرع الأول: استعراض النصوص القانونية:

---

9- جفافة غريبة: الآليات القانونية في مواجهة البناءات الفوضوية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014-2015، ص 16.

10- المادة 01 من القانون رقم 08-16 المؤرخ في 03-08-2008 المتضمن التوجيه الفلاحي ، ج.ر عدد 46 مؤرخة في 10-08-2008 .

كان هدف المشرع الجزائري من سن المواد القانونية المتعلقة بحظر البناء على الأراضي الفلاحية، هو الحفاظ على الثروة العقارية وتثمينها عن طريق التدقيق في التنظيم العقاري وتحديد الطرق المناسبة لاستغلال الأراضي الزراعية، وهو ما تؤكد في نص المادة 19 فقرة 02 من دستور 2016 التي تنص على أنه: "تحمي الدولة الأراضي الفلاحية "

وتأكد كذلك من خلال نص المادة 04 من قانون التوجيه الفلاحي في فقرتها 07. وفي نفس السياق نصت المادة 29 من القانون رقم 10-03<sup>1</sup> على أنه: "يعد إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز في حالة تحويل الوجهة الفلاحية للأراضي أو للأماكن السطحية."

كما نصت المادة 14 قانون التوجيه الفلاحي القانون رقم 08-16<sup>2</sup> على أنه: "يمنع بموجب أحكام هذا القانون كل استعمال غير فلاحي لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية".

ونصت أيضا المادة 22 من القانون رقم 08-16 على أنه: "يجب أن لا تقضي التصرفات الواقعة على الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية".

يظهر جليا من خلال هذه المواد أن المشرع قد حظر كل أشكال استغلال الأراضي الفلاحية الخارجة عن إطار تحقيق إنتاج يستهلك من قبل البشر أو

---

11- القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15-08-2010 المحدد لشروط و كفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة .

12- القانون رقم 08-16 المؤرخ في 03-08-2008 المتضمن قانون التوجيه الفلاحي، ج.ر، عدد 46 المؤرخة في 10-08-2008.

الحيوانات أو يستعمل في الصناعة استعمالا مباشرا أو بعد تحويله ،بما يعني أنه يمنع استغلال هذه الأراضي مثلا ببيعها أو استعمالها كمكب للنفايات أو حتى البناء عليها أو انجاز مشاريع اقتصادية فيها<sup>1</sup>...الخ.

ويدخل في حكم هذه المواد أيضا ما يعرف بالأملك السطحية التي عرفتها المادة 04 من القانون 10-03 في فقرتها 02 على أنها : " يقصد في مفهوم هذا القانون بـ الأملك السطحية مجموع الأملك الملحقة بالمستثمرة الفلاحية ولاسيما منها المباني و الاغراس ومنتشآت الري."

فلا يجوز إذا التصرف في ملاحق المستثمرات الفلاحية ببيعها ولا بتعديل المباني الموجودة فيها بالزيادة في مساحتها ولا في زيادة حجم وارتفاع التجهيزات الموجودة داخل المستثمرة.

### الفرع الثاني: تحديد العقوبات المسلطة:

لقد حدد المشرع الجزائري العقوبات المفروضة على المستثمر وحثه على الالتزام بدفتر الشروط<sup>1</sup> في حالة إخلاله بالتزاماته بصفة عامة ومنها تشييد بناء

---

13- "...تواصل مديرية الفلاحة لولاية الجزائر ،تحقيقاتها فيما يخص استغلال المستثمرات الفلاحية في غير نشاطها الفلاحي ن بعد أن تم تحويل عدة أراضي فلاحية صالحة للزراعة وتابعة لأملك الدولة إلى سكنات فوضوية ، وحالات نشاط بعيدة عن النشاط الفلاحي وغيرها من المخالفات التي تم تسجيلها من قبل مصالح الأمن والأشخاص المكلفين بالتحري في الموضوع...تم الوقوف على حالات تشييد سكنات فوضوية وحولها إلى ملكيات فردية في كل من سطوالي ، زرالدة، براق، والكاليتوس...مع تسجيل حالات خاصة برمي الردوم ، واستغلالها في رمي النفايات المنزلية..." نقلا عن كريم.م:ارتفاع حالات الاعتداء على الأراضي الفلاحية بالعاصمة، جريدة المساء، الجزائر، عدد 5744 المؤرخ في 07-12-2015، ص07



خاص ومستقل وغير مساهم في ارتفاع الطاقة الإنتاجية في المستثمر حسب ما تشترطه المادة 33 من قانون التوجيه العقاري ، كما حدد أيضا العقوبات المفروضة على أي شخص يغير الوجهة الفلاحية للأراضي وعليه فان العقوبات التي فرضها المشرع نوعين: منها العقوبات الإدارية التي تطال المستثمر وحده، والعقوبات الجزائية التي تفرض على جميع الأشخاص المخالفين لتنظيمات العقارات الفلاحية ومنهم المستثمر الفلاحي.

أ/ **العقوبات الإدارية:** نصت عليها المادة 28 من القانون رقم 10-03 فجاء فيها أنه: " يترتب على كل إخلال من المستثمر صاحب الامتياز بالتزاماته أن يعاينه محضر قضائي طبقا للقانون، اعذراه من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية حتى يمتثل لأحكام هذا القانون ودفتر الشروط والالتزامات التعاقدية.

وفي حالة عدم امتثال المستثمر صاحب الامتياز، بعد انقضاء الأجل المذكور في الاعذار المبلغ قانونا ، تقوم إدارة الأملاك الوطنية ، بعد إخطار من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ، بفسخ عقد الامتياز بالطرق الإدارية."

فنلاحظ من خلال هذه المادة أن مصالح مديريات الفلاحة ، تقوم بتسجيل حالات الاعتداءات على الأراضي الفلاحية ، ويتم عرض التجاوزات على اللجان الولائية المختصة من اجل الفصل فيها ، دون اللجوء إلى الجهات القضائية.

هذه الإجراءات وان كانت تبدو من الوهلة الأولى بسيطة وسهلة التطبيق إلا انه في حقيقة الأمر حسب رأي البعض فان الوضع الكارثي الذي آلت إليه الأراضي

---

14- المادة 28 من القانون 10-03 تنص على: "الالتزام لدفتر الشروط في حالة إخلال المستثمر صاحب الامتياز."

الفلاحية سببها هذه الإجراءات التي تحدث فيها الكثير من التلاعبات بالخصوص على مستوى المديرية الولائية للفلاحة<sup>1</sup>.

ب/العقوبات الجزائية: بالإضافة إلى العقوبات الإدارية، قرر المشرع عقوبات جزائية لكل من يعتدي على الأراضي الفلاحية نصت عليها المادة 87 من قانون التوجيه الفلاحي بأن : " يعاقب بالحبس من سنة إلى خمسة سنوات وبغرامة من 100000 د.ج إلى 500000 د.ج كل من يغير الطابع الفلاحي لأرض مصنفة فلاحية أو ذات وجهة فلاحية خلافا لأحكام المادة 14 من هذا القانون " ولم يغفل المشرع الجزائري حالة تعدي واستيلاء الأشخاص المعنوية العامة على الأراضي الفلاحية فنصت المادة 89 من نفس القانون على أنه " يمكن أن يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزائيا عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ، وفقا لأحكام المادة 51 من قانون العقوبات . ويعاقب بغرامة لا تقل عن 04 مرات عن الحد الأقصى للغرامة المحددة للشخص الطبيعي المنصوص عليها في أحكام المادتين 87 و 88. ويتعرض إلى واحدة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في المادة 18 مكرر من قانون العقوبات " ولقد حاول المشرع التشديد في هذه العقوبات في حالة العود حيث نص في المادة 90 من القانون رقم 08-16 على أنه "في حالة العود تضاعف العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون "

---

15-صبيحة سعود: مشاكل العقار الفلاحي ورائها التقارير المزيفة من المديرية الولائية ، مجلة الشروق العربي، عدد 15-11-2015، نقلا من magazine-echoroukonline-com

وما يلاحظ على هذه العقوبات أنها ضئيلة جدا خصوصا الغرامات، ولا تردع السماسرة عن جني أموال طائلة في مقابل تحويل الأراضي الفلاحية عن وجهتها الحقيقية ، أو البناء عليها وبيع السكنات المنشأة عليها<sup>1</sup>، فضلا عن الأضرار الكبيرة التي تلحق بالاقتصاد و التنمية<sup>2</sup>.

### المبحث الثاني: ترخيص البناء على الأراضي الفلاحية :

في سبيل تحقيق المنفعة العامة أو الخاصة نجد التشريعات المتعلقة بالأراضي الفلاحية ترخص في حالات استثنائية بالبناء على الأراضي الزراعية وهذا ما نصت عليه المادة 34 من قانون التوجيه العقاري التي جاء فيها أنه: " لا يمكن انجاز أية منشأة أساسية أو بنايات داخل المستثمرات الفلاحية الواقعة في أراض خصبة جدا أو خصبة طبقا للمادة 33 أعلاه إلا بعد الحصول على رخصة صريحة تسلم حسب الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء" (المطلب الأول) على أن يتبع هذا الترخيص رقابة على عدم تغيير الوجهة الفلاحية للأرض(المطلب الثاني).

### المطلب الأول: حالات الترخيص بالبناء على الأراضي الفلاحية

تدخل حالات الترخيص للبناء على الأراضي الفلاحية تحت معيار تحقيق المنفعة العامة وتحسين حياة المواطنين من جهة ومن جهة أخرى تحت معيار

---

16- <http://www.logement-algerie.com>\_200 هكتار من المساحات الفلاحية تحولت إلى

البناء بمغنية: سماسرة العقار يستولون على الأراضي ويلهبون الأسعار، 06-06-2014.

17- بن حمودة محبوب و بن قانة اسماعيل: أزمة العقار في الجزائر ودوره في تنمية الاستثمار الأجنبي، مجلة الباحث، عدد 05 لسنة 2007، ص103

تحقيق المنفعة الخاصة والذاتية للمستثمرة الفلاحية التي تحتاج لتجهيزات وسكنات ملائمة للمستثمرين فيها.

### الفرع الأول: انجاز المشاريع العمومية:

تحتاج الدولة لانجاز مشاريعها العمومية المختلفة إلى الأوعية العقارية الملائمة لها ، لذا قد تلجا في حالات إلى انجازها على أراض فلاحية في إطار ما يسمح به القانون في هذا المجال، سواء باتخاذ إجراء نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية أو أن تندرج هذه العملية في إطار ما جاءت به أحكام المادة 36 من قانون التوجيه العقاري المتعلقة بتحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي قابلة للتعمير والتي تنص على أن: " القانون هو الذي يرخص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير... ويحدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق انجاز عملية التحويل حتما."<sup>1</sup>

18- يلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري اخذ بطبيعة التربة لتحديد الإجراءات القانونية لتحويل الأرض وهذا ما نصت عليه المادتين 36 و37 من قانون التوجيه العقاري ، حيث أكدنا أن تحويل الأراضي ذات الخصوبة الجيدة إلى الأراضي القابلة للتعمير يتطلب استصدار نص تشريعي لتحديد قطعة الأرض المعنية ويحدد القيود التقنية والمالية التي يجب أن توافق انجاز عملية التحويل والتحديد أيضا قيمة التعويض المترتب عن نقص القيمة لفائدة الدولة والجماعات المحلية. هذا بالإضافة إلى انه قد نصت المادة 15 من قانون التوجيه الفلاحي على أن: "دون الإخلال بالأحكام المتعلقة بتحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة المنصوص عليها في المادة 36 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18-11-1990 والمذكور أعلاه، لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى إلا بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء"

فإذا كانت الدولة حريصة على الحفاظ على العقار الفلاحي باعتباره البديل أمام واقع ضعف القطاع الصناعي وأمام واقع تقلبات أسعار المحروقات، فمن الأجدر أن تبادر بوضع برامج مشاريع انجاز سكنات أو مرافق عمومية - كالطرق السريعة - ومنشات صناعية على أراضي غير صالحة للزراعة<sup>1</sup>، عكس ما يحدث في الواقع أين نجد أغلب هذه المشاريع تنجز على أراضي فائقة الخصوبة و تتم تحت مظلة الترخيص القانوني، وهذا يؤدي إلى تناقص مساحة الأراضي الزراعية كما تدل على ذلك الإحصائيات التي تشير إلى أن مساحة الأراضي الزراعية التي اكتسحتها التوسع العمراني في الجزائر منذ 1962 إلى 1992 بلغت حوالي 1500000 هكتار، ووجهت لانجاز المناطق السكنية، أو لانجاز المناطق الصناعية والمنشات الاقتصادية الكبرى، وتوسيع شبكة الطرق والمواصلات التي انتشرت على جوانبها الأحياء الفوضوية. كما تشير أيضا إلى أن إنجاز البرنامج الحكومي المتمثل في مليون سكن خلال الفترة الممتدة ما بين 2005 إلى 2009 تطلب مساحة لا تقل عن 46000 هكتار كلها مقتطعة من أراضي فلاحية<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني: بناء السكنات والتجهيزات في إطار المستثمرات الفلاحية

---

19- زايدي افتيس: منع بناء سكنات و مرافق عمومية على الأراضي الفلاحية في محيط المدن الكبرى، جريدة النهار الجديد، عدد صادر بيوم 10-09-2013.

20- محامد مراد: وزارة السكن تقطع أراضي فلاحية لاستعمالها في البناء، جريدة الجزائر نيوز، عدد صادر في يوم 28-04-2010.

قد يحتاج المستثمر الفلاحي إلى إقامة بناء سكن له أو إلى إقامة تجهيزات تساعد في رفع الطاقة الإنتاجية للمستثمر الفلاحية ، فلا بد أن يستصدر الترخيصات القانونية اللازمة لذلك في إطار ضبط وتنظيم البناء على الأراضي الفلاحية ، وهذا ما نصت عليه المادة 35 من القانون رقم 90-25 التي جاء فيها أن " البنايات ذات الاستعمال السكني في الأراضي الخصبة جدا أو الخصبة تبقى خاضعة لرخصة صريحة تسلم وفق الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء. و لا تسلم هذه الرخصة إلا للملاك أو الحائزين أو الشاعلين الذين يبادرون بذلك في نطاق الاحتياجات الذاتية." وفي هذا المجال صدر القرار الوزاري المشترك بين وزارة الفلاحة ووزارة السكن المؤرخ في 13-09-1992 - 1992 المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلدية فحدد المساحات والقياسات المسموح بها من أجل بناء سكنات أو إقامة تجهيزات على الأراضي الفلاحية. لقد تم تعديل هذا القرار بموجب قرار وزاري آخر مشترك مؤرخ في 18 نوفمبر 2015 يسمح للوزير المكلف بالفلاحة بالترخيص في حالة إقامة التجهيزات ضمن إطار الاستثمار الفلاحي خارج المقاييس المعمول بها في قرار 1992 وذلك بموجب مقرر بناء على اقتراح من لجنة وزارية مشتركة ، ويعتبر البعض هذا التعديل بأنه لا يخدم مبدأ الحفاظ على الأراضي الفلاحية ، وإنما يعمل على الإفراط في البناء عليها.<sup>1</sup>

---

20-محامد مراد: التمهيد لاستنزاف العقار الزراعي وتحويله للبناء، جريدة الخبر ليوم 26-02-2016.

لقد حدد القرار الوزاري المشترك لسنة 1992 المقاييس والمساحات المخصصة للبناء كما يلي:

أ/ بالنسبة للسكنات: لقد نصت المادة 05 على المواصفات المطبقة على البناءات ذات الاستعمال السكني ، التي لا يجوز أن تتجاوز مساحتها 250/1 من المساحة الكلية إذا كانت هذه الأخيرة مقدرة بأقل من 5 هكتارات وأضافت المادة 20 متر مربع لكل هكتار إذا كانت المساحة الإجمالية للأرض تتراوح ما بين 5 و10 هكتار، أما إذا تجاوزت المساحة هذا الحد تحسب 10 أمتار مربعة لكل هكتار.

من خلال النظر في القياسات المحددة من قبل النصوص القانونية، نجد أن المساحات المرخص بها للبناء على أراضي المستثمرات الفلاحية ضئيلة ولا تلبي احتياجات المستثمر الى سكن لائق يوفر له الراحة ، حيث لا تتعدى المساحة التي يستفيد منها في حالة ما إذا كانت مساحة المستثمرة اقل من 5 هكتار 40 متر مربع للهكتار الواحد.

ب/ بالنسبة للتجهيزات: يقصد بالتجهيزات البناءات الضرورية التي تحسن أداء الفلاحين و تحسن أداء مردودية القطعة الأرضية مثل انجاز غرف التبريد وانجاز آبار الري وانجاز مستودعات للتخزين، ولقد نصت المادة 03 من القرار الوزاري المشترك على أنه يجب أن تتعدى مساحة الأرض المنجز فوقها منشآت التجهيزات 50/1 من المساحة للأرض الفلاحية عندما تكون أقل من 5 هكتارات، وترفع هذه المساحة إلى 50 متر مربع لكل هكتار إذا تجاوزت المساحة الكلية الحد المذكور.

## الفرع الثاني: رقابة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية لحالات ترخيص البناء على الأراضي الفلاحية

لقد حرص المشرع على فرض رقابة على الأراضي الفلاحية قبل الشروع في القيام بالتصرفات التي تؤدي تغيير وجهتها الفلاحية، وهذه المهمة أناطها إلى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-339 المعدلة للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 في فقرتها الأخيرة التي جاء فيها: "يتولى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ... السهر على أن لا تؤدي أي صفقة تتعلق بالأراضي الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية"

1- **هيكلية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية:** يعتبر الديوان الوطني للأراضي الفلاحية مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يخضع للقواعد الإدارية المطبقة على الإدارة في علاقاته مع الدولة ، ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير.<sup>1</sup>

يتكون الديوان من أربع مديريات مركزية وتسع مديريات جهوية تُوَظَر 44 مديريةية ولائية، ولقد صممت المديريات الجهوية لتكون هياكل مجهزة لمنظمة مرنة تسمح بالتكفل الفعال بمهام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

21-المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المؤرخ في 24-02-1996 المتضمن إنشاء

الديوان الوطني للأراضي الفلاحية معدل ومتمم، ج.ر عدد 15 المؤرخة في 28-02-

1996.



اللامركزية. وتنقسم المديرية الولائية إلى 03 مصالح: مصلحة تسيير العقار الفلاحي ، مصلحة المنازعات العقارية و مصلحة المعاملات الفلاحية<sup>1</sup>.

## 2- دور الديوان الوطني للأراضي الفلاحية في مراقبة تراخيص البناء على الأراضي

إذا كان الديوان الوطني للأراضي الفلاحية هيئة تابعة للدولة ، ويتصرف لحسابها و يتولى تنفيذ السياسة العقارية الفلاحية بمفهوم المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل والمتمم المتضمن إنشائه. فإنه من المفروض أن يكون المراقب الأول لعمليات ترخيص البناء في الأراضي الفلاحية ، وعلى هذا النحو سار المشرع الجزائري بأن وضع لهذا الديوان مصالح مديريات الفلاحة ، لتقوم بتسجيل حالات الاعتداءات على الأراضي الفلاحية ، ويتم عرض التجاوزات على اللجان الولائية المختصة من أجل الفصل فيها بما فيها حالات تجاوز الحدود المرسومة في التراخيص للبناء على الأراضي الفلاحية .

غير أنه وحسب البعض<sup>2</sup> فإن الواقع العملي غير ذلك، لأن الديوان الوطني للأراضي الفلاحية لم يلعب دوره كما ينبغي ، و كان من الأجدر به مراقبة الأمور بفرض مفتشيات وزارية في كل ولاية من أجل قمع التقارير المزيفة من المديريات الولائية بهدف حماية الأراضي الفلاحية من الخروج عن إطار الترخيص الممنوح.

---

22-www.onta.dz

23- صبيحة سعود ، مرجع سابق.

### خاتمة:

يتضح مما سبق أن المشرع قد وضع الآليات القانونية لتحقيق تسيير واستغلال أمثل للأراضي الفلاحية، لذا فإن المشكل المطروح ليس هو قلة النصوص القانونية وإنما هو عدم فعليتها و تنفيذها واحترامها من قبل المواطنين و السلطات التنفيذية على حد سواء، بالخصوص فيما يتعلق بمخططات انجاز المشاريع العمومية غير المتوافقة و أدوات التهيئة والتعمير .

كما نسجل بعض النقائص والثغرات في بعض النصوص القانونية المنظمة للعقار الفلاحي ، لاسيما القرار الوزاري الأخير الذي صدر بشأن ترخيص وزير الفلاحة بإقامة التجهيزات في حالة تجاوز مساحة الأراضي الفلاحية القياسات المحددة في قرار 1992 المشترك. كما نشير أيضا إلى عدم كفاية العقوبات المقررة في قانون التوجيه الفلاحي لردع الاستعمال غير العقلاني للأراضي الزراعية .

ولهذا يجب تأسيس وتفعيل مخططات التوجيه الفلاحي حتى تحقق التوجيهات الأساسية للفلاحة و تهيئ المساحات الفلاحية لاستغلالها بطريقة تضمن تنمية فلاحية مندمجة ومنسجمة ومستدامة.